

Lausuntopyyntö 8.7.2021 VN/882/2018

Lahden kaupungin lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain muuttamisesta

Yleistä

Hallitusohjelman mukaisesti toteutetaan maanomistajan oikeusturvaa parantava ja kuntien maapolitiikan turvaava lunastuslain kokonaisuudistus. Nyt kuitenkin lausunnolle lähetetyssä luonnoksessa hallituksen esitykseksi lakimuutoksen keskeisenä tarkoituksena on turvata lunastettavan omaisuuden haltijan asemaa ja varmistaa perustuslaissa turvatun täyden korvauksen vaatimuksen toteutuminen. **Esityksessä on luovuttu kokonaisuudessaan hallitusohjelman toisesta tavoitteesta turvata uudistuksella kuntien maapolitiikan harjoittaminen, jonka keskeinen lähtökohta on maanhankinta yhdyskuntarakentamisen tarpeisiin sen eri muodoissa.**

Esitys lunastuslainsäädännön kokonaisuudistukseksi on perusteltu. Esityksen ehdotukset koskien menettelyn yksinkertaistamista ja nopeuttamisesta, ovat kannatettavia kaikkien osapuolten näkökulmasta. Luonnokseen sisältyy kuitenkin erittäin ongelmallinen esitys, jonka perusteella lunastuskorvaukselle on määrättävä suoritettavaksi 15 prosentin korotus markkina-arvoa vastaavan täyden korvauksen päälle. Esityksen perustelu markkinahinnan päälle maksettavan korotuksen käyttöönotolle arviointimenettelyn selväpiirteisyydellä, on ristiriitainen käytännön kanssa ja johtaa kestävämpään hintojen jatkuvaan nousuun.

Esityksessä taloudellisia vaikutuksia arvioidaan virheellisesti kertaluontoisina suhteessa nykyisiin vuotuisiin maanhankinnan kustannuksiin eri lunastustilanteissa. Markkinataloudessa eletessä nyt esitetyn lunastuskorvauksen markkina-arvon päälle tehtävällä 15 %:n korotuksella on suora vaikutus maan hinnan suhdanteista riippumattomaan, perusteettomaan



nousuun, joka siirtyy tonttien ja asuntojen hintoihin sekä vuokriin. Vaikutus kertaantuu jatkuvasti uusia kauppoja ja lunastuksia tehtäessä.

Esityksen mukaan taloudelliset vaikutukset kuntatalouteen muodostuisivat maanhankintakustannusten noususta. Kertaantuvat ja välilliset vaikutukset ovat jääneet kokonaisuudessaan tunnistamatta. Esityksen arvio sen vaikutuksista kuntatalouteen on täten perusteeton ja epärealistinen markkinatalousjärjestelmässä. Suoraa vaikutusta kuntien verotustarpeeseen, ei ole tunnistettu.

Yksityiskohtaiset perustelut

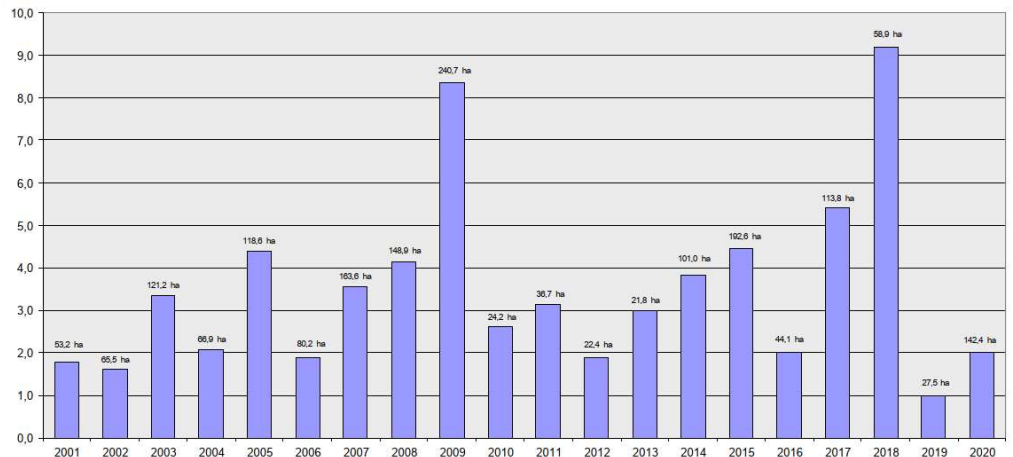
Lunastuskorvauksen korotuksen vaikutus kuntien vapaaehtoiseen maanhankintaan

Esitetty lunastuskorvauksen markkinahinnan päälle toistuvasti maksettava korotus tulisi vaikeuttamaan ratkaisevasti kuntien maanhankintaa ja maapolitiikan harjoittamista. Laaditut selvitykset ovat kiistatta osoittaneet kunnan oman maan kaavoittamisen ratkaisevan vaikutuksen asemakaavoituksen ja kaavan toteuttamisen nopeuteen, yhdyskuntarakenteen eheyteen, kunnan vastuulla olevien lähipalvelujen kustannustehokkuuteen sekä viimekädessä kunnan veroasteeseen. Oman maan kaavoittaminen mahdollistaa kunnan aktiivisen elinkeinopolitiikan harjoittamisen, kun kunta voi tontinluovutuksen kautta varmistaa riittävän kilpailun liike- ja asuntorakentamisessa kuntalaisten hyväksi. Annettu hallituksen esityksen mukainen markkinahintaa korkeampi korvaus maata lunastettaessa tulisi ratkaisevasti vaikeuttamaan tai jopa käytännössä estämään kuntien vapaaehtoista maanhankintaa luomalla suhdanteista ja markkinoista riippumattoman mekanismin, joka nostaa raakamaan hintaa jatkuvasti ja kertaantuvasti sekä vapaaehtoisten kauppojen että lunastuksen seurauksena. Mikäli kunnat hankkivat maata jatkuvasti kohoavin hinnoin, tulee kohoava maan hinta kustannuksena siirtymään viimekädessä tonttien ja asuntojen hintoihin aiheuttaen vastaavan suhdanteista riippumattoman korotusmekanismin myös asuntojen vuokriin.

Mikäli kunta haluaisi estää hallituksen esityksen haitalliset kertaantuvat vaikutukset maanhinnan, suhdanteista ja vapaista markkinoista riippumattomaan jatkuvaan kohoamiseen, kunnan tulisi vapaaehtoisen maanhankinnan sijaan lakiesityksen voimaantulon jälkeen hankkia maata ainoastaan lunastusmenettelyllä. Tällöin esitetty 15 % korotus markkinahinnan päälle lunastuskorvaukseen voisi jäädä lähes kertaluontoiseksi ko. alueella. Tällainen kehitys ei toteuttane hallitusohjelman mukaista tavoitetta turvata kuntien maapolitiikan harjoittamista, jossa vapaaehtoinen maanhankinta on keskeinen lähtökohta, kun tavoitellaan kustannustehokkaita palveluja sekä kestäväää kuntataloutta ja kohtuullista, kilpailukykyistä verostetta.

Erityisiä kärsijöitä esitetystä muutoksesta olisivat Lahden kaltaiset nuoret kaupungit, jotka eivät ole saaneet perustamisensa yhteydessä ns. kruunun lahjoitusmaata, minkä johdosta ne ovat joutuneet perustamaan maapolitiikkaansa johdonmukaiseen pääosin vapaaehtoiseen raakamaanhankintaan. Lahden kaupunki on hankkinut maata 2000-luvulla keskimäärin 92 ha vuodessa, johon se on käyttänyt rahaa keskimäärin 3,5 milj.€ vuositasolla. Jos kyseinen automaattinen 15 % korotusmekanismi olisi ollut voimassa kyseisen ajanjakson ja vastaavat hankinnat olisi jouduttu tekemään lunastamalla esitettyjen säädösten mukaisesti, olisi kaupungilta kulunut suoraa rahaa noin 0,525 milj.€ enemmän vuodessa. Kun huomioidaan mekanismin aiheuttama jatkuva hintojennousu, olisi menetys ollut moninkertainen. Lisäksi kaupungeille tulisivat kerrannaisvaikutukset, joista oleellisin olisi kuntien maanhankintaprosessien oleellinen hidastuminen "lunastusprosessien" keston johdosta, mikä heijastuisi suoraan koko yhdyskuntarakentamisen palveluketjun keston.

Lahden kaupungin raakamaan hankinnat 2001-2020



Lahden kaupungin raakamaanhankinta 2000-luvulla.

Esitettyä markkinahinnan päälle maksettavaa korvausta ei ole myöskään arvioitu EU:n valtioneuvoston näkökulmasta.

Lunastuskorvauksen korotuksen vaikutus kunnan kaavamonopoliin, yhdyskuntarakentamiseen sekä maankäyttö sopimukseen

Kunnan maanhankinnan oleellinen vaikeutuminen tulisi osaltaan murentamaan myös kuntien kaavoitusmonopolia ja siirtämään painopistettä maanäyttö sopimusten avulla tapahtuvaan kehittämiseen. Tällöin kunta voisi saada enintään noin puolet kuntien investointien luomasta maan arvonnoususta alueen investointien ja kuntien lakisääteisten velvoitteiden kustannusten kattamiseen. Yksityisen maan kaavoittaminen kunnan oman maanhankinnan asemasta lisäisi kaupunkirakenteen pirstaloitumista, edellyttäisi kunnilta aiempaa suurempia henkilöstöresursseja ja lisäisi osaltaan tehottomuutta, joka heijastuisi suoraan kunnan talouteen.

Lunastuskorvauksen korotuksen vaikutus tonttien ja asuntojen hintoihin sekä vuokriin ja verotukseen

Hallituksen esityksen mukainen korotus lunastuskorvaukseen vaikuttaisi vääjäämättä raakamaan hintaa korottavasti ja sitä kautta

rakennuspaikkojen ja asuntojen hintaan sekä vuokriin. Kunnan hankkimasta raakamaasta käytetään tyyppillisesti noin puolet yleisiin alueisiin ja loput rakennusmaaksi. Kunta olisi pakotettu siirtämään korkeammat maanhankintakustannukset tonttien hintoihin ja vuokriin. Vastaavasti yksityinen sektori olisi pakotettu siirtämään korotus edelleen asuntojen hintoihin ja vuokriin. Osaltaan nyt esitettävä Lunastuslain muutos yhdessä valmistelussa olevan Kaavoitus- ja rakennuslainmuutoksen kanssa nostaisi ja hidastaisi oleellisesti myös yleisten alueiden maanhankintakustannuksia, jotka siirtyisivät varomaksajien maksettavaksi, mikä ei lienee lainsäätäjän tahto, kun samalla tavoitellaan toisaalla kohtuullisia asumiskustannuksia ja riittävän laajoja virkistysalueita.

Vaikutus kuntatalouteen

Hallituksen esityksen mukaan kuntasektorille tulevat taloudelliset vaikutukset koostuisivat lunastuskorvausten noususta noin 0,6 miljoonalla eurolla vuositasolla sekä siten, että 50 % lunastuskorvauksen korottamisen aiheuttamasta hinnannoususta siirtyisi vapaaehtoisten kauppojen hintoihin, yhteensä kustannusvaikutus olisi noin 2,5 miljoonaa euroa vuositasolla.

Hallituksen esityksen mukaan Lunastuslain korvauserusteisiin ehdotettujen muutosten vaikutukset yksittäisen kunnan talouteen jäisi riippumaan muun muassa siitä, johtaisiko muutos hintatason nousuun myös vapaaehtoisissa kaupoissa, kunnan tekemistä maakaupoista sekä siitä, olisiko raakamaan hankintakustannusten nousu siirrettävissä edelleen tonttien luovutushintoihin.

Hallituksen esityksen mukaan taloudelliset vaikutukset kuntatalouteen muodostuisivat maanhankintakustannusten mahdollisesta noususta. Kertaantuvia ja välillisiä vaikutuksia ei ole tunnistettu lainkaan. Kuitenkin kunnan maanhankinnan ja oman maan kaavoittamisen merkittävimmät vaikutukset kohdistuvat viimekädessä kunnan vastuulla olevien lähipalvelujen kustannustehokkuuteen ja sitä kautta täysimääräisesti kunnan

veroasteeseen. Hallituksen esityksen arvio vaikutuksista kuntatalouteen on riittämätön, perusteeton ja epärealistinen markkinatalousjärjestelmässä. Suoraa korottavaa vaikutusta kuntien verotustarpeeseen ei ole tunnistettu.

Vaikutus maanomistajien ja muiden kuntalaisten tasapuoliseen kohteluun

Hallituksen esityksen mukaan Perustuslain 15 §:n 2 momentin mukaan omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla. Lunastuskorvauksen määräämisen valtiosääntöoikeudellisena reunaehtona on täyden korvauksen vaatimuksen täyttyminen. Lainkohdan mukaan lunastuksesta aiheutuvat menetykset on hyvitetävä täysimääräisesti eli luovuttajan varallisuusaseman on pysyttävä muuttumattomana. Lunastuslain esitöiden (HE 179/1975 II vp s. 18-20) mukaan luovuttajien varallisuusasema ei saa lunastuksen vuoksi huonontua eikä myöskään parantua. Hallituksen esityksessä kuitenkin katsotaan, että Perustuslaista ei kuitenkaan johdu estettä säätää lunastuskorvauksen perusteista tavalla, joka johtaisi luovuttajan kannalta parempaan lopputulokseen. Tämä Perustuslain tulkinta johtaa siihen, että yksittäinen maan luovuttaja asetetaan lunastuksen yhteydessä parempaan asemaan kuin muut kuntalaiset, jotka luovuttavat maa-alueitaan vapaaehtoisin kaupoin.

Kunnan raakamaan hankinta, maankäyttösopimukseen perustuvan uusien kaavoitettavien alueiden maankäytön toteuttamisen asemasta, on myös maanomistajien suunnasta todettu parhaiten toteuttavan tasapuolista kohtelua yhdyskuntarakennetta kuntalaisten yhteisillä päätöksillä ja kustannuksella kehitettäessä. Jos kullekin maanomistajalle maksettaisiin maapohjasta korvaus sen mukaan, millainen kaavamerkintä ja rakennusoikeuden määrä tai vaihtoehtoisesti puisto tai katualue kunkin omistamalle maalle kaavoitetaan, johtaisi se merkittävään epätasa-arvoon maanomistajien kesken. Hallituksen esityksen mukainen markkina-arvoa korkeampi korvaus lunastustilanteessa johtaisi raakamaan hankinnan merkittävään vaikeutumiseen sekä vapaaehtoisessa kaupankäynnissä että lunastustilanteissa, aiheuttaisi merkittävää taloudellista epätasa-arvoista

kohtelua maanomistajien kesken. Kuntien yhdyskuntarakenteeseen ja palveluverkkoihin tekemien investointien tuotto kaavoituksen tuoman lisäarvon muodossa jaettaisiin epätasa-arvoisesti maanomistajien kesken ja kaikkien kuntalaisten verotus nousisi vastaavasti.

Lunastustoimituksessa markkina-arvon päälle maksettavan korotuksen vaikutukset markkina-arvon määrittelyyn lunastuskorvausta määrittäessä

Hallituksen esityksessä arvioidaan, että esitetty markkinahinnan päälle maksettava prosenttikorotus ei vaikuta arviointi- ja lunastusmenettelyyn. Tarkastelussa ei ole tunnistettu, että lunastusmenettelyssä jo nyt kompensoidaan mahdollista arvioinnin epätarkkuutta täyden korvauksen toteuttamiseksi käyttämällä arvohaarukan yläneljänneistä lunastuskorvausta määrittäessä.

Yhteenveto ja Lahden kaupungin esitys

Lakiesitykseen on sisällytetty useita lunastettavan oikeussuojaa parantavia ja korvauksen määrää varmistavia säädösmuutosesityksiä, kuten siirtyminen käyvästä hinnasta markkinahintaan, parhaan tuottavimman käytön periaatteen käyttöönotto, asunto- ja elinkeino omaisuuden korvaussuojan laajentaminen ja haitankorvauksen korvauskynnyksen alentaminen. Esitetyt parannukset huomioiden rinnastettuna siihen, että esitetyllä lunastuskorvauksen 15 % korotuksella olisi erittäin merkittävät, pysyvät ja kasvavat aiemmin kuvatut haitalliset vaikutukset yhteiskunnan toimintaan, talouteen ja kilpailukykyyn, Lahden kaupunki esittää lunastuskorvauksen korottamisesta luopumista lunastuslain uudistuksen yhteydessä.

Muita esitettyjä muutoksia kaupunki pitää kannaltaan perusteltuina.